

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1) Latar Belakang**

Melihat perkembangan zaman yang sudah sangat pesat dan cepat, tidak bisa kita pungkiri bahwa pemerintah dalam melaksanakan pembangunan mengikut sertakan beberapa pihak, seperti pihak swasta (*private sector*) dan masyarakat secara luas (*civil society*). Pihak swasta berperan sebagai pemberi asupan modal bagi pembangunan, semisal untuk pembangunan infrastruktur, pemerintah mengajak serta pihak swasta guna berupaya memperoleh modal untuk menyelesaikan pembangunan tersebut. Hal ini disebabkan karena pemerintah sendiri tentu tidak memiliki dana yang mencukupi untuk melaksanakan seluruh pembangunan yang ada dalam suatu negara. Sedangkan masyarakat secara luas memiliki peran dalam hal penyampaian keluhan kesah akan pemenuhan kebutuhan mereka. Seperti halnya kebutuhan pendidikan, kesehatan, kesejahteraan dan lain sebagainya.

Mengikutsertakan masyarakat dalam proses pembangunan, tentu saja bertujuan agar masyarakat tidak lagi kurang *update* akan informasi mengenai pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah, karena sejatinya pembangunan tersebut di laksanakan dan diberikan kepada masyarakat itu sendiri dengan tujuan kesejahteraan masyarakat secara luas. Selain itu, pengikutsertaan masyarakat dalam proses pembangunan ini juga bertujuan

untuk menampung aspirasi masyarakat yang tentu saja banyak sekali yang mereka inginkan.

Menghadirkan masyarakat dalam proses pembangunan tentu saja tidak terlepas dari adanya reformasi administrasi yang telah mengubah cara pandang masyarakat mengenai pembangunan, bahwa semua pembangunan hanya dilakukan oleh pemerintah saja sehingga masyarakat hanya menerima apa yang dikatakan oleh pemerintah tanpa mengetahui seluk beluk dan tujuan yang ada didalam pembangunan tersebut (Nurhadi, 2017;138). Seluk beluk dan tujuan yang dimaksud bisa berupa tujuan politik, golongan bahkan individu.

Selanjutnya, perlu terlebih dahulu kita pahami, bahwa pengertian reformasi administrasi merupakan sebuah upaya membangun kembali kondisi yang terdapat dalam birokrasi ke arah perbaikan, penyempurnaan dan pembaharuan, sesuai dengan tujuan birokrasi pemerintah, yaitu pemberian pelayanan publik yang tertib, teratur, lancar, serta efisien dan efektif (Istianto, 2013: 201). Perbaikan disini tentu saja bertujuan agar birokrasi itu sendiri memiliki citra yang baik di mata masyarakat. Jika masyarakat memandang birokrasi sebagai pihak yang menjalankan pemerintahan dengan baik, maka masyarakat juga akan memberikan kepercayaan penuh kepada pemerintah, sehingga dalam upaya pembangunan bisa berjalan sesuai rencana yang telah di inginkan.

Selain itu, perlu kita pahami kembali tentang apa itu reformasi administrasi. Menurut Sofian Effendi, reformasi administrasi dapat

dimaknai sebagai proses penyempurnaan administrasi, perubahan administrasi dan modernisasi administrasi (2000; 200). Pengertian ini tentu saja berkaitan dengan bagaimana kita membuat administrasi tersebut lebih baik, dengan upaya dan daya untuk melihat sekaligus mengisi segala kekurangan yang berada dalam administrasi itu sendiri. Perubahan administrasi bisa dikaitkan dengan perubahan sistem yang ada, mencakup sistem pemerintahan, peraturan perundang-undangan bahkan struktur dan prosedur kinerja yang dilakukan. Sedangkan modernisasi administrasi tentu saja berkaitan dengan adanya perkembangan teknologi informasi yang bisa dikatakan sangatlah pesat dan signifikan. Adanya perkembangan teknologi informasi ini dapat digunakan untuk kemajuan administrasi, semisal untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat dengan tidak lagi secara manual, akan tetapi secara otomatis dengan aplikasi melalui *smartphone* dan *software* melalui laptop dan komputer yang mana hal ini bisa memberikan pelayanan kepada masyarakat secara cepat, efektif dan efisien.

Konsep lain yang membahas tentang reformasi administrasi diungkapkan oleh Caiden (1991), yang mengemukakan bahwa reformasi administrasi merupakan sebuah upaya dalam peningkatan sistemik kinerja operasional sektor publik secara terencana (Sofian, 2000; 204). Sistemik kinerja yang dimaksudkan disini tidak lain adalah untuk mempermudah para birokrat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat melalui sebuah perencanaan yang sudah di susun secara matang dan bertujuan

untuk memberikan kepuasan kepada masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Sistem kinerja tersebut bisa di mulai dan dituangkan penerapannya melalui ide-ide baru atau kombinasi ide yang sudah ada guna meningkatkan sistem administrasi agar mampu melaksanakan tujuan pembangunan nasional.

Dengan demikian, reformasi administrasi secara singkat dapat kita pahami sebagai sebuah usaha sadar, yang di lakukan oleh birokrat dan masyarakat secara luas untuk meningkatkan kinerja birokrasi guna memberikan pelayanan secara berkelanjutan kepada masyarakat untuk mencapai tujuan pembangunan nasional.

Adanya pandangan mengenai reformasi administrasi guna meningkatkan pembangunan nasional ini, kemudian memunculkan sebuah pandangan atau paradigma baru, yakni *Good Governance* (menjalankan sistem pemerintahan yang baik). Konsep *good governance* ini, memiliki tiga aktor utama dalam proses pelaksanaannya, yang pertama adalah *Government* (pemerintah), *Private Sector* (swasta) dan *Civil Society* (masyarakat sipil secara luas). Ketiga aktor ini tentu memiliki peran dan fungsi yang berbeda sesuai bidangnya masing-masing namun antara satu dengan yang lainnya memiliki kesinambungan yang tidak bisa untuk dipisahkan.

Peran *Government* dalam *good governance* tentu sudah sangatlah jelas, yakni memonopoli dan menjalankan roda pemerintahan (Sofian, 2000; 205). Maksudnya adalah bahwa *goverment* berperan aktif dalam

segala urusan pemerintahan dan pembangunan secara nasional, mulai dari unit-unit terbesar di lingkungan pemerintah pusat hingga unit-unit terkecil di pemerintahan daerah yakni pemerintahan Desa. Sedangkan *private sector* hadir untuk memberikan sebuah jalan dan kemudahan bagi pemerintah dalam hal menyuplai anggaran dan modal pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini tentu saja sangatlah beralasan, mengingat pemerintah tidak mungkin mampu menyediakan kebutuhan anggaran pembangunan secara mandiri, maka dari itu, pemerintah mengajak pihak swasta dalam poses pembangnan berbasis *good governance*.

Aktor yang ketiga yakni *civil society* atau masyarakat sipil yang memiliki peran untuk memberikan kritik, saran dan masukan kepada pemerintah dalam proses pelaksanaan pembangunan sekaligus menjadi bagian dari pihak yang mengevaluasi dari hasil pembangunan yang telah direncanakan dan dilaksanakan oleh pemerintah. Selain adanya aktor dalam proses pelaksanaan pembangunan, *good governance* juga memiliki unsur-unsur yang saling berkaitan antara satu yang lain. Unsur-unsur tersebut yakni, *administrative governance* dengan tujuan penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang profesional, netral dan bersih KKN. Unsur selanjutnya adalah *Political governance*, unsur ini bertujuan untuk penyelenggaraan kehidupan politik yang demokratis sehingga kepentingan masyarakat tersalurkan dengan baik dan terdapat *check and balance*. Selanjutnya terdapat *Economic governance*, dengan tujuan untuk

menyelenggarakan kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan kemakmuran secara adil dan merata bagi seluruh warga masyarakat.

Munculnya paradigma *good governance* dalam reformasi administrasi yang melibatkan peran aktif masyarakat, tentu tidak akan mudah bagi pemerintah untuk mengajak masyarakat terlibat secara langsung, sehingga diperlukan sebuah analisa dan cara pandang yang melihat dari sudut dan kondisi masyarakat itu sendiri. Pandangan ini, kita mengetahuinya sebagai manajemen sumberdaya manusia.

Manajemen sumber daya manusia merupakan salah satu bidang dari manajemen umum yang meliputi segi-segi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian. Banyak yang menganggap bahwa sumber daya manusia memiliki peran penting dalam pencapaian tujuan. Selain itu, sumber daya manusia (SDM) mempunyai posisi sentral dalam mewujudkan kinerja pembangunan, yang menempatkan manusia dalam fungsinya sebagai *resource* pembangunan. Dalam konteks ini, harga dan nilai manusia ditentukan oleh relevansi kontribusinya pada proses produksi. Kualitas manusia diprogramkan sedemikian rupa agar mampu sesuai dengan tuntutan pembangunan atau tuntutan masyarakat (Moeljanto Tjokrowinoto, 1995:28). Sedangkan, pemahaman lain mengenai sumber daya manusia diberikan oleh Malayu Hasibuan (2003: 21), yang mengemukakan bahwa sumber daya manusia merupakan ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja, agar efektif dan efisien dalam upaya membantu terwujudnya tujuan.

Adanya manajemen sumber daya manusia ini tentu memiliki sebuah tujuan yang ingin dicapai, yakni untuk meningkatkan kontribusi sumber daya manusia (karyawan) terhadap organisasi dalam rangka mencapai produktivitas organisasi yang bersangkutan (T. Hani Handoko, 2001: 118). Secara singkat dapat kita pahami, bahwa manajemen sumber daya manusia merupakan suatu konsep dimana peran aktif manusia sangatlah di butuhkan guna memberikan sebuah hasil kinerja yang maksimal kepada organisasi atau institusi.

Manajemen sumber daya manusia, juga tidak lepas dari adanya perencanaan pembangunan dan manajemen yang ada di dalamnya. Manajemen perencanaan pembangunan dapat kita pahami seperti yang terdapat di dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dimana segala urusan pemerintah pusat telah di limpahkan kepada pemerintah daerah yang di berikan wewenang untuk mengelolah sumber daya yang di miliki oleh daerahnya sendiri.

Perencanaan pembangunan bisa kita pahami sebagai kegiatan yang mengedepankan proses mempersiapkan secara sistematis mengenai pembangunan yang akan dilaksanakan guna tujuan yang telah ditetapkan bisa tercapai, dimana dalam pemilihan tujuan tersebut dilakukan secara sadar dengan berdasar skala kebutuhan dan dengan memperhatikan faktor-faktor kebutuhan yang ada (siagian, 1983; 38). Dengan demikian, perencanaan pembangunan di gunakan sebagai alat untuk mempermudah proses pembagunan yang akan dilaksanakan.

Kaitannya dengan reformasi administrasi, sumber daya manusia dan perencanaan pembangunan, tentu saja di perlukan adanya optimalisasi pelayanan publik oleh pemerintah yang sebenarnya telah berlangsung cukup lama. Optimalisasi pelayanan tersebut berkenaan dengan bagaimana cara untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan efisien, tanggap, dan akuntabel (Nurhadi, 2017;138).

Hal ini tidaklah mudah untuk di wujudkan, mengingat kondisi dan sikap masyarakat yang memanglah berbeda. Seperti dalam masyarakat Desa Sumberpitu Kecamatan Tukur misalnya. Masyarakat di Desa Sumberpitu ini merupakan masyarakat yang sudah mengenal teknologi informasi yang sudah sangat berkembang di lingkungan kehidupan mereka. Namun, yang menjadi fokus untuk di jadikan pembahasan adalah mengenai partisipasi mereka dalam upaya pembangunan yang terdapat di Desa mereka yang bisa di katakan masih sangat minim.

Jika melihat jenjang pendidikan yang dimiliki oleh masyarakat Desa Sumberpitu, maka dirasa sudah sangat mungkin untuk ikut berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pembangunan Desa. Jumlah warga Desa Sumberpitu (RKPDESA Sumberpitu: 2018) sebanyak 4.078 jiwa yang tersebar di 5 Dusun, 5 RW dan 23 RT, Dari jumlah tersebut, terdiri dari laki-laki 2.033 jiwa dan perempuan 2.045 jiwa dengan tingkat pertumbuhan rata-rata selama 6 (enam) tahun terakhir 3%, dengan tingkat kepadatan sebesar 122.34 jiwa/km<sup>2</sup>. Dengan jenjang pendidikan yang paling mendominasi berijazah SLTP/Sederajat sebanyak 1.360 jiwa,

disusul Ijazah SD sebanyak 1.022 jiwa, SLTA/Seederajat sebanyak 269 jiwa dan perguruan tinggi sebanyak 28 jiwa. Sementara sebanyak 725 lainnya termasuk kedalam penduduk yang belum/sudah dan tidak bersekolah (RKPDESA Sumberpitu 2018). Selain itu, faktor kesibukan dari adanya pekerjaan yang harus di lakukan, membuat mereka enggan untuk mengikuti update informasi terkait pembangunan yang ada. Pekerjaan masyarakat Desa Sumberpitu sebagian besar bergerak pada sektor peternakan sapi perah (89%) (RKPDESA Sumberpitu). Dimana sapi yang telah menghasilkan susu kemudian di perah dan hasil perahan susu tersebut di setorkan menuju koperasi simpan pinjam, kemudian dalam tempo sepuluh hari hasil dari perahan susu tersebut bisa dinikmati hasilnya (berupa uang).

Selain itu, mengutip dari tabel statistik data kependudukan (Kecamatan Tukur dalam angka 2017), bahwa pekerjaan penduduk Desa Sumberpitu di sektor perkebunan juga menjadi ladang untuk mencari nafkah (7%), perkebunan yang ada di dalamnya adalah perkebunan Kopi, rumput, kayu dan lain sebagainya. Selanjutnya bergerak pada sektor industri dan sektor lainnya (4%). Seperti perdagangan, perikanan dan lain-lain.

Melihat adanya kondisi masyarakat yang masih kurang aktif dalam partisipasinya untuk proses perencanaan dan pembangunan juga di pengaruhi pandangan masyarakat yang tidak mau ambil pusing dengan urusan yang bukan menjadi urusan mereka. Di tambah lagi dengan adanya

peran para elit yang telah lama menguasai pemerintahan Desa, sehingga para pemuda dan masyarakat yang lain dalam usahanya untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pembangunan Desa menjadi sedikit terhambat.

Kondisi masyarakat yang tidak mau ambil pusing terkait yang bukan urusan mereka ini dibuktikan dengan adanya undangan terkait musrenbangdes 2017 yang lalu. Dari 120 warga dan tokoh masyarakat yang di undang, hanya sekitar 43 orang saja yang hadir (data absensi laporan akhir sekretaris Desa Sumberpitu tahun 2017). Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat Desa Sumberpitu masih sangat minim partisipasinya terhadap pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat Desa.

Sikap dan kondisi masyarakat yang berbeda juga menjadi salah satu kendala dalam upaya pembangunan yang di lakukan oleh pemerintah Desa Sumberpitu tersebut. Adanya kebudayaan, adat istiadat, kebiasaan yang beragam, membuat pemerintah semakin sulit untuk menentukan pembangunan yang pas untuk semua lapisan masyarakat yang tentu saja memiliki keinginan yang berbeda. Hal inilah yang mendorong peneliti untuk melakukan penelitian dengan judul REFORMASI ADMINISTRASI DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN (STUDI PADA PARTISIPASI MASYARAKAT DESA SUMBERPITU KECAMATAN TUTUR)

## **2) Rumusan Masalah**

Melihat beberapa pemaparan yang ada, maka dapat ditarik beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana reformasi administrasi dalam perencanaan pembangunan di Desa Sumberpitu?
2. Bagaimana kendala pemerintah Desa untuk mewujudkan reformasi administrasi dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan?

## **3) Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui reformasi administrasi dalam perencanaan pembangunan di Desa Sumberpitu.
2. Mengetahui kendala pemerintah Desa untuk mewujudkan reformasi administrasi dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.